

# Revista de la CEPAL

*Director*

RAUL PREBISCH

*Secretario Técnico*

ADOLFO GURRIERI

*Editor*

GREGORIO WEINBERG



NACIONES UNIDAS  
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA  
SANTIAGO DE CHILE / DICIEMBRE DE 1980

**S U M A R I O**

Nota de la Dirección	7
Los actuales estilos de desarrollo y los problemas del medio ambiente. <i>Mostafá K. Tolba</i>	9
La interacción entre los estilos de desarrollo y el medio ambiente en América Latina <i>Oswaldo Sunkel</i>	17
Comentarios sobre el artículo "La interacción entre los estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina" Comentario de Aníbal Pinto Comentario de Jorge Sábato Comentario de Gabriel Valdés Comentario de Jorge Wilhelm	55
Biosfera y desarrollo <i>Raúl Prebisch</i>	73
El ambiente en la palestra política <i>Marshall Wolfe</i>	89
Estrategias de desarrollo con requerimientos energéticos moderados Problemas y enfoques <i>Ignacy Sachs</i>	107
Perspectivas de desarrollo y medio ambiente: el caso de Brasil <i>Fernando Henrique Cardoso</i>	115
La dimensión ambiental en el desarrollo agrícola de América Latina <i>Nicolo Gligo</i>	133
Factores ambientales, crisis de los centros y cambio en las relaciones internacionales de los países periféricos <i>Luciano Tomassini</i>	149
Comentarios sobre el capitalismo periférico y su transformación Comentario de Lucio Geller Comentario de José Ibarra Comentario de Pedro Vusković	179

## El medio ambiente en la palestra política

*Marshall Wolfe\**

La mayor parte de los informes sobre los problemas actuales del medio ambiente suelen describir esos problemas, señalar sus causas y esbozar cuáles deberían ser los lineamientos técnicos a seguir para darles una solución razonable; pero muy pocos se formulan las cuestiones políticas acerca de quiénes deberían impulsar las acciones pertinentes, cómo deberían hacerlo, quiénes deberían costearlas, cuál sería la eficacia esperable de aquellos agentes en su acción y cuál la respuesta de los distintos grupos sociales ante ellas. A su juicio, si las recomendaciones sobre medio ambiente no van acompañadas de estudios y acciones políticas corre el peligro de aumentar el ya rebotante conjunto de 'utopías de comité' que se elaboran en los foros internacionales, sin alcanzar consecuencia práctica alguna que exceda su explícita buena voluntad.

El autor se plantea estos dilemas políticos y, a la luz de los actuales rasgos de la estructura, funcionamiento y tendencias de los Estados y sociedades en América Latina, sus conclusiones no son optimistas. La presencia de patrones de desarrollo capitalistas dependientes y la sobrecarga de demandas que recaen sobre el Estado provenientes de sociedades heterogéneas y carentes de consenso ante aquellos acuciantes problemas, es probable que, a corto plazo, incline la balanza en favor de soluciones inadecuadas y autoritarias. Sin embargo, es precaria tanto la estabilidad del patrón de desarrollo predominante como la de las fuerzas sociales que lo sustentan y ello podría dar lugar a transformaciones que orientaran el proceso social en favor de una sana política ecológica. En estas circunstancias, las estrategias ambientales retóricas, formales o utópicas podrían vigorizarse, convirtiéndose en instrumentos eficaces de cambio social.

\*Ex Director de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

## Perspectivas: el medio ambiente en la palestra política

### 1. *El punto de partida*

Las interrogantes que se nos plantean son *qué* debe hacerse, *por qué*, *quién* debe hacerlo y *cómo*. Este artículo sólo incidentalmente se ocupa de las dos primeras interrogantes, dejándolas a otros colaboradores de este número de la *Revista de la CEPAL*. Examina algunos aspectos de las dos últimas, es decir, la dimensión política de la incorporación del medio ambiente como elemento que faltaba en el debate sobre el desarrollo.

Nuestro punto de partida es una coyuntura de mutaciones conflictivas en el orden político y económico internacional, tensiones sobre la capacidad de 'manejar crisis' en los sistemas políticos de toda índole, y confusión o desencanto respecto al 'desarrollo' como foco central de políticas. Durante los últimos años la variante 'transnacional' del capitalismo ha penetrado y dominado cada vez más las sociedades nacionales, incluso aquellas que, desde el punto de vista cultural e ideológico, son más incongruentes con él, haciéndolas más homogéneas e interdependientes que nunca, excluyendo las opciones que significan adoptar estilos nacionales autónomos de desarrollo que parecían viables hasta hace poco, pero que han generado desigualdades, contradicciones y resistencias que hacen que su futuro parezca precario y pernicioso.

Una consecuencia ha sido la disociación entre las estrategias de desarrollo utópico-normativas, orientadas al bienestar del ser humano, promovidas por organizaciones internacionales y oficialmente apoyadas por muchos gobiernos, y las tendencias reales de las estructuras de producción y distribución, las expectativas y tácticas de los grupos capaces de hacerse oír, y las acciones gubernamentales. Esta disociación se ha hecho visible desde la década de 1950 o antes, pero se ha tornado más acentuada a medida que se ha internacionalizado la producción industrial, se ha intensificado la explotación de recursos y se ha afianzado la sociedad de consumo para las minorías, por una parte; y a medida que los requisitos de

auténtico desarrollo respaldados en el plano internacional se han vuelto más globales y detallados, por la otra. Las estrategias internacionales han constituido una protesta contra las tendencias reales; pero también se han transformado en un sustituto ritualizado de acción efectiva para modificar las tendencias.

La nación-Estado y el orden internacional integrado por Estados han perdido crédito como instrumentos potenciales para aplicar dichas estrategias. Al mismo tiempo, una consecuencia común de las contradicciones crecientes ha sido el hecho de que las fuerzas que controlan el Estado han recurrido a la simplificación autoritaria para excluir de la expresión política las resistencias que se oponen al estilo de 'desarrollo' prevaleciente; o, en pocos casos, para erradicar dicho estilo, silenciar o expulsar a los grupos comprometidos con él e imponer otro modelo para el futuro.

Ni las estrategias globales y normativas, ni las simplificaciones autoritarias parecerían ser capaces de moldear el futuro según sus postulados. Para los fines que nos ocupan parece más promisorio observar qué está ocurriendo en términos de *procesos* de mutación societal, que pueden percibirse o no como *problemas*, y que son susceptibles en forma imperfecta y precaria de acción racional —racional desde el punto de vista de cierto interés social definible o visión de lo que debe ser la sociedad. Si aceptamos la proposición de que el 'desarrollo' debe contener sus agresiones contra los ecosistemas del mundo, moderar sus apetitos en materia de recursos no renovables y preferir el mejoramiento de la calidad de vida en vez de la proliferación de los bienes de consumo, no sería demasiado difícil arbitrar los medios técnicos para lograr este fin. Lo que interesa es cómo un desafío tan fundamental a las tendencias reales puede relacionarse políticamente con nuestro punto de partida de mutaciones conflictivas y ascendencia precaria del estilo transnacional de desarrollo.

## 2. *Proceso y problema*

Definamos *proceso* como toda evolución importante en materia de organización social, distribución y uso del poder, medios de subsistencia, explotación de recursos, tecnología, patro-

nes de asentamiento, acumulación de capital o distribución y contenido del consumo.

Definamos *problema* como toda situación o aspecto de la sociedad que alguna fuerza o grupo social capaz de actuar percibe como insatisfactorio. En este sentido, la insatisfacción con un nivel dado de consumo o participación en el poder es un problema, como lo son también las amenazas concretas al bienestar personal o a la supervivencia nacional.

Los procesos pueden percibirse o no como problemas, o algunos actores sociales pueden percibirlos así pero no otros. Cabe prever una serie infinita de acciones entre la percepción de problemas, las respuestas y las modificaciones de los procesos en marcha. Asimismo, cabe prever un cierto desfase entre la percepción de problemas y las respuestas a los mismos, según el consabido dicho de que todos somos generales después de la batalla.

El hecho de percibir los procesos como problemas, lo que conduce a generar controversias, presiones en aras de acción y respuestas de política puede ser intelectualizado en forma indirecta o derivado directamente de la experiencia. En general, pero no siempre, las percepciones indirectas intensas están asociadas con cierto grado de percepción directa. (Una persona puede estar activamente preocupada por el exterminio de las ballenas aunque jamás haya visto una ni espere verla.) Las percepciones indirectas llegan al individuo a través de los medios de comunicación de masas, las afiliaciones a organizaciones, los contactos con personas que piensan de manera similar y, en el caso de las minorías pequeñas pero influyentes, a través de las actividades que desarrollan como científicos, futurólogos, planificadores y publicistas. Los propios canales de información filtrarán las percepciones indirectas, y transmitirán así algunos mensajes pero no otros, y a través de las preconcepciones ideológicas o visión del mundo del receptor. Estas preconcepciones vician la percepción de nuevos problemas y pueden excluir el examen de algunos de ellos; pero también si la repercusión del problema es de relieve suficiente puede teñir o incluso transformar la ideología.

Como el medio ambiente, percibido como problema, es un recién llegado en América La-

tina, cabe prever que su percepción en diferentes sectores esté subordinada a diversas preconcepciones y preocupaciones ya vigentes: al crecimiento económico, al acceso a la sociedad de consumo, a la revolución social, a la seguridad nacional, a los derechos humanos, etc. A su vez, su efecto es tal vez lo bastante intenso como para modificar la percepción de aquellas preconcepciones y preocupaciones.

### 3. *Percepciones y respuestas*

Las percepciones de los problemas y las respuestas a los mismos que podrían caracterizar a diferentes actores sociales pueden distinguirse en forma muy simplificada como sigue:

1) El Estado o gobierno, que encara las exigencias de que 'resuelva' el problema. Aunque sea un Estado autoritario los nuevos problemas tienden a percibirse como complicaciones que luchan por llamar la atención y compiten por recursos escasos, las que deben eludirse o suprimirse en lo posible, u ocuparse de ellas según la fuerza relativa de las presiones políticas y la viabilidad de utilizar el problema como punto de convergencia para la movilización política. Mientras la capacidad del Estado esté tan abrumada como hasta ahora, las fuerzas que lo controlen deben preferir con respecto a la mayoría de los problemas soluciones 'satisfactorias' en lugar de 'maximizatorias' —es decir, hacer precisamente lo necesario para que el problema no alcance dimensiones inmanejables.

La cuestión ambiental se ha impuesto en la atención mundial en una época en que los gobiernos por una parte se hallan atrapados entre exigencias cada vez más diversas de que resuelvan los problemas, o de que se transformen para que puedan resolverlos; y por otra, una combinación contradictoria de desengaño creciente ante su incapacidad de actuar en forma coherente y un resentimiento creciente ante el alto costo y la rigidez burocrática de las medidas mediante las cuales tratan de responder a las demandas. Al respecto, los gobiernos de los países industrializados se asemejan a los gobiernos de la periferia más de lo que se habría supuesto hace algunos años; la década de 1970 ha puesto de manifiesto, con crueldad, las limitaciones de los primeros en materia de plani-

ficación económica eficaz, eficiencia administrativa y arbitraje armónico de los intereses de sus ciudadanos.

La sobrecarga del Estado y su pérdida de crédito como árbitro tiene consecuencias que se examinarán más adelante. Lo ideal sería que las inquietudes ambientales, que inciden como tales en prácticamente todos los aspectos de los estilos de vida y procesos productivos, generaran respuestas planificadas que vincularan los intereses percibidos de diferentes grupos en las sociedades nacionales a una imagen común coherente de un futuro posible y conveniente. En la práctica quienes abogan por las reformas ambientales han debido luchar a costa de intransigencias y exageraciones para impedir que sus intereses sean postergados cada vez que el Estado confronta una nueva crisis o sus adversarios encuentran una nueva táctica eficiente.

2) Las empresas productivas y comerciales modernas, nacionales y transnacionales. Para ellas, el hecho de que el Estado u otros actores sociales perciban el medio ambiente como un 'problema' significa obstáculos, costos y peligros potenciales. Sus reacciones naturales consisten en negar la importancia del problema; afirmar que, en definitiva, se resolverá mediante mecanismos de mercado, innovaciones tecnológicas y el crecimiento ilimitado de la producción; desplazar hacia el Estado o la sociedad los costos de cualquier solución que sea inevitable y por último, si el problema persiste, tomar la iniciativa en idear soluciones que sean rentables para ellas.

3) Intelectuales; científicos, ideólogos y 'ciudadanos interesados'. Esta categoría más bien heterogénea se inclina por las soluciones globales racionalistas a largo plazo y por las prioridades claras. Asimismo, tiende a hallar soluciones que otorgan funciones de liderazgo a sus propios miembros, como tecnócratas, planificadores y movilizados de la opinión pública. Dentro de esta categoría de actores, las diferentes disciplinas académicas, las especializaciones técnico-profesionales y los movimientos orientados por ideologías políticas, religiosas o éticas perciben, naturalmente, los problemas y conciben las soluciones pertinentes en forma muy distinta. Esas percepciones influyen en los procesos de cambio a través de su recepción por parte del Estado, grupos de

intereses organizados, partidos políticos y medios de comunicación de masas. Se reitera que, en general, las percepciones son simplificadas y distorsionadas al transmitir las y ejercen su influencia con un desfase considerable.

4) Los grupos sociales que experimentan directamente el efecto de los procesos corrientes por la degradación ambiental, la inseguridad de los medios de subsistencia, o la frustración de las expectativas de consumo; o padecen angustias más vagas sin un marco de referencia científico o ideológico para interpretar su origen. Estos grupos pueden dividirse según criterios múltiples, siendo tal vez el esencial su percepción de la capacidad de participar en el estilo actual de desarrollo y gozar de sus beneficios, o su percepción de la marginalización y la indefensión.

Cabe esperar casi siempre que su percepción de los problemas y las posibles soluciones sea ambivalente, influida por el estado de ánimo que Alvin Töffler denominó '*shock del futuro*'. Una sensación generalizada de angustia, inseguridad y resentimiento derivada del efecto de cambios económicos, sociales, culturales y tecnológicos acelerados puede concentrarse en el sentimiento de alarma por amenazas que no se experimentan en forma directa pero que se hallan en los medios de comunicación de masas: holocausto nuclear, cambios climáticos inducidos por la contaminación de la atmósfera y conducentes a una nueva edad glacial o fusión de los casquetes polares, introducción de organismos nocivos extraterrestres como consecuencia de la exploración del espacio extraterrestre, etc. Esas amenazas percibidas en forma indirecta, que se combinan con la sensación de impotencia contra la manipulación de los monopolios económicos, políticos o científicos, pueden generar temores paranoicos o movimientos consagrados con fanatismo a un solo problema.

Los grupos más acomodados de toda sociedad moderna o en vías de modernización no pueden dejar de advertir una serie de problemas ambientales derivados de la masificación de sus estilos privilegiados de consumo: carreteras atestadas, playas contaminadas, deterioro de los centros urbanos y expansión de los suburbios hasta el punto de negar las ventajas de la vida suburbana. En estos niveles sociales el

papel de los medios de comunicación de masas para vincular las percepciones directas con las indirectas tiene una importancia vital.

La clase trabajadora urbana está más expuesta a amenazas fácilmente percibibles, como aire contaminado, hacinamiento, acceso decreciente a los espacios abiertos para esparcimiento, largos recorridos hasta el lugar de trabajo, y enfermedades laborales. Asimismo, tiene menores posibilidades de escape o alivio. Sin embargo, cabe esperar también que los obreros, alentados por sus empleadores, perciban las regulaciones ambientales como amenazas a su empleo y su acceso a la sociedad de consumo. Los subempleados y los pobres marginalizados, o sus portavoces políticos, pueden suponer que los intereses ambientales y las asignaciones públicas se contraponen con la satisfacción de sus propias necesidades inmediatas.<sup>1</sup>

La importancia relativa de los diferentes factores y su influencia sobre la respuesta social ante los problemas percibidos diferirá, naturalmente, según el problema concreto. Igual cosa ocurrirá con sus percepciones sobre los cauces adecuados de respuesta. En relación con algunos problemas las percepciones y acciones de las tecnoburocracias estatales, en vinculación con empresas privadas pueden ser decisivas, mientras otras fuerzas no perciban los procesos ambientales como problemas, o no perciban ninguna forma de influir en el resultado. En relación con otros, las respuestas de grupos dentro de la sociedad, ya sean espontáneas o estimuladas por los medios de comunicación de masas, expresadas a través del mercado, el voto, la migración, la resistencia activa o pasiva, u otra forma, pueden determinar lo que ocurra al menos a corto plazo.

A estas alturas convendría introducir dos ejemplos de la interrelación cambiante de per-

<sup>1</sup>Lucio Kowarick ha señalado que los medios de comunicación de masas pueden desviar la atención de los trabajadores urbanos y de los pobres de sus problemas específicos (contaminación en las fábricas, falta de agua y salubridad en sus viviendas) hacia problemas que comparten con los más acomodados (contaminación del aire, sobre todo). ("El precio del progreso: crecimiento económico, expoliación urbana y la cuestión del medio ambiente", E/CEPAL/PROY.2/R.8, agosto de 1979.)

cepciones y respuestas en relación con dos de los problemas que exigen la atención del Estado y la sociedad en América Latina.

Primero, examinemos la 'civilización del automóvil'.<sup>2</sup> El automóvil particular a gasolina ha prevalecido sobre los medios alternativos de transporte urbano por diversas razones ajenas a su eficiencia para tal fin: otorga un margen más amplio de libertad personal al individuo, ofrece un medio muy visible de demostrar *status* social e ingreso, los fabricantes y empresas petroleras que buscan nuevos mercados han promovido intensamente su empleo, etc. La expansión concentrada del uso del automóvil ha generado problemas, los que son percibidos en forma diferente por propietarios, no propietarios y municipios. Para los propietarios los problemas principales han consistido en obtener mejores carreteras y más espacios de estacionamiento para compensar el avance de la congestión y mantener los costos del combustible y mantenimiento del vehículo en niveles aceptables. Para los no propietarios los problemas han sido el deterioro del transporte público, el 'smog', la congestión, los accidentes y las formas de organización y servicios espaciales urbanos que los discriminan. Para los municipios el problema en una primera etapa ha sido cómo adaptar la ciudad a las necesidades del automóvil y financiar la infraestructura necesaria; en una etapa ulterior el problema se transforma cada vez más en cómo idear reglamentos para disminuir los disbeneficios del uso concentrado del automóvil frente a la resistencia de los fabricantes, vendedores, empresas petroleras y usuarios de los automóviles.

En cierta etapa las fuerzas del mercado determinan el crecimiento urbano desordenado, el deterioro de los centros urbanos y el predominio de grandes automóviles con elevado consumo de combustibles sin que estos fenómenos se perciban como problemas. En otras, el Estado comienza a intervenir para controlar ciertos usos del terreno, rehabilitar el transporte público, impedir la entrada de automóviles privados al centro de la ciudad y regular las característi-

cas de los automóviles en aras de disminuir el consumo de combustible, la emisión de gases y obtener mayor seguridad. Estas intervenciones son en general improvisaciones destinadas a reducir los problemas más urgentes a dimensiones manejables. Asimismo, representan transacciones entre los criterios de los planificadores urbanos, los líderes políticos y los sectores del público capaces de hacerse oír.

Por último, el nuevo problema del aumento brusco y considerable del precio del petróleo que transforma el automóvil en una carga mucho más pesada para el presupuesto familiar así como para el balance de pagos de los países incapaces de autoabastecerse de petróleo, pone en movimiento nuevas percepciones del papel del automóvil en el transporte y en la propia sociedad de consumo, nuevos procesos de adaptación y regulación y nuevas tácticas destinadas a traspasar el costo y preservar los privilegios y fuentes de ganancias existentes. Se acentuarán también las contradicciones entre políticas y acciones de diferentes organismos públicos.

Entretanto, la mayor parte de la población urbana de América Latina tiene esperanzas escasas o nulas de adquirir un automóvil y carece de una percepción coherente del efecto del uso masivo del automóvil por las minorías sobre sus propias condiciones de vida. Su única intervención eficaz, pero intermitente en la lucha, es preservar un transporte público barato pero inconfortable, ejerciendo presiones políticas o sublevándose para protestar contra los aumentos de tarifas.

Consideremos ahora el deterioro de la tierra y la pobreza crónica vinculada con el cultivo de minifundios.<sup>3</sup> Los técnicos, planificadores y burócratas agrícolas han percibido estos problemas mediante encuestas y han procurado solucionarlos, según sus propias formaciones y valores profesionales, tratando de desalojar a la población de los minifundios de la tierra erosionada y reforestarla, regulando el pastoreo, implantando reformas agrarias para otorgar a los agricultores recursos de tierras más adecuados,

<sup>2</sup>Ian Thomson, "An analysis of some of the social consequences of the automobile in Latin America", E/CEPAL/PROY.2/R.8, septiembre de 1979.

<sup>3</sup>Nicolo Gligo V., *Estilos de desarrollo, modernización y medio ambiente en la agricultura latinoamericana*, E/CEPAL/PROY.2/R.11, 1979.

mediante créditos supervisados, campañas educativas y ofreciendo oportunidades de empleo local fuera de la agricultura.

Los grandes terratenientes y agronegociantes más 'modernos' han percibido el problema como de empleo ineficiente de la tierra e inmovilización de la mano de obra. Han empleado diversas tácticas para obtener el control de la tierra de los minifundios, en la medida en que ésta puede incorporarse a sus propios planes de producción, y convertir a los campesinos en trabajadores asalariados. En cambio, han aceptado el minifundio como una fuente de trabajo asalariado estacional, cuya remuneración es inferior al costo de subsistencia.

Otros grupos de la élite de poder nacional se han informado hasta cierto punto y han respondido en función de otras preocupaciones prioritarias, a través de valores ecológicos humanitarios, o no han respondido en absoluto. (Por ejemplo, el liderazgo militar podría interesarse por las malas condiciones físicas y el analfabetismo de los reclutas procedentes de poblaciones de minifundios o acerca de su propensión a generar movimientos de guerrillas; las autoridades urbanas podrían preocuparse por las dimensiones de la corriente de emigrantes.) Las élites opuestas han visto en la contradicción entre los intereses de los agricultores empobrecidos y todas las fuerzas dominantes en el plano nacional posibilidades de movilización revolucionaria.

Los propios minifundistas han percibido el problema como una capacidad decreciente de la tierra para otorgarle su sustento, una presión creciente de la agricultura capitalista modernizada y una aceptabilidad decreciente de su magra y precaria forma de ganarse la vida en el tipo de sociedad que se desarrolla a su alrededor. Han respondido según las alternativas que pueden percibir en sus ambientes locales, a través de una mayor intensificación del uso de la tierra, cambios a cultivos comerciales, movilización para exigir la ayuda estatal y mejores tierras, migración temporal para obtener un ingreso suplementario, migración a las zonas de frontera, o abandono de la tierra y migración permanente a los pueblos y ciudades.

La pérdida acelerada de tierra arable y el empobrecimiento rural son tal vez más importantes para el futuro nacional que los proble-

mas de los usuarios del transporte urbano, pero es evidente que en este caso el conjunto de percepciones tecnocráticas, políticas y populares, si bien de larga data, no se han conjugado para presionar al Estado para que tome medidas en una escala comparable a esa importancia. Menos aún han permitido que los minifundistas participen en forma eficaz en determinar sus modos de sustento futuro y su papel en la sociedad nacional.

En este caso, así como en el del automóvil, hay nuevos elementos que están forzando a diversos actores sociales a revisar sus percepciones, sin que necesariamente ayuden a los minifundistas a hacerse oír respecto de sus propios intereses. La dependencia cada vez más peligrosa de los países de las importaciones de alimentos esenciales, junto con los costos crecientes y los disbeneficios ambientales de la agricultura moderna en gran escala (combustible, fertilizantes, pesticidas y maquinaria pesada), hacen que el dominio de esa agricultura y de su orientación a la exportación sea cada vez más precario. Podría volverse inevitable un cambio de política hacia la producción interna de alimentos que emplee métodos de gran densidad de mano de obra, y de una forma u otra los actores sociales capaces de influir en las políticas tendrán que tomar en cuenta el poder de la tierra y de la mano de obra de los minifundistas.

#### *4. Percepciones de problemas ambientales: algunas lecciones de los países centrales*

Suele afirmarse que los países industrializados y los del Tercer Mundo perciben los problemas ambientales en forma distinta. Es cierto que difieren los caracteres de los problemas y también las percepciones dominantes de ellos, pero la formulación puede ser equívoca. Los 'países' como tales no perciben ni 'eligen' estilos de desarrollo. Las fuerzas y grupos sociales que los integran tienen percepciones y opciones muy diferentes, y como ya se dijo, las respuestas nacionales globales a los problemas surgen de la interacción de percepciones diferentes, de los canales a través de los cuales los diferentes actores perciben los problemas, y de la medida en que estos diferentes actores están en situación de actuar frente a sus percepciones. Las propias percepciones dominantes jamás



son totalmente coherentes; incluso el régimen más poderoso y determinado encuentra resistencias y presiones que no puede desatender por completo.

En relación a la viabilidad de las políticas ambientales (o de las políticas de desarrollo en general) para América Latina, resultaría instructivo comparar la distribución de las percepciones capaces de ejercer influencia con su distribución en los países centrales industrializados, en particular Estados Unidos. Uno de los aspectos más notables de estos países durante el pasado reciente ha sido en qué medida las percepciones incompatibles de los problemas ambientales, que oscilan desde la complacencia hasta la visión catastrofista, se han vuelto explícitas, han pasado a la opinión pública, se han debatido en los medios de comunicación de masas y han sido planteadas por las organizaciones especializadas con la intención de influir en la legislación, las asignaciones de recursos públicos y la conducta privada, mediante una amplia gama de tácticas. Las fuentes de percepciones y posiciones públicas más organizadas y articuladas pueden clasificarse someramente como sigue:

Empresas industriales y agrícolas en general.

Empresas transnacionales en particular.

Productores y vendedores de energía en particular.

Sindicatos.

Movimientos ecológicos, conservacionistas y de consumidores.

Organizaciones de deportistas, acampadores y cazadores.

Periodistas.

Economistas.

Otros científicos sociales y físicos.

Entidades religiosas.

Opinión pública 'ilustrada' (académicos y profesionales).

Movilizadores de grupos que sufren marginalización o discriminación.

El propio Estado (en principio, el árbitro definitivo de las políticas, pero que en la práctica es un conglomerado de burocracias y facciones legislativas aliadas con diferentes fuer-

zas sociales que defienden sus propias percepciones y políticas).

Naturalmente, ninguna de estas categorías es monolítica en sus percepciones; la mayoría de ellas están muy divididas. Algunas se interesan casi exclusivamente de los problemas ambientales; en otras, el medio ambiente compite con las percepciones de otros problemas y demandas urgentes, o está subordinado a ellos. Varios de estos problemas y demandas son focos hacia los cuales convergen percepciones organizadas igualmente complejas y conflictivas; igualdad de derechos para la mujer y las minorías étnicas; aborto; protección de los consumidores; empleo; incremento del poder militar nacional. Asimismo, el medio ambiente o los demás problemas pueden percibirse en forma totalmente oportunista, por su potencial para promover carreras políticas, brindar empleo para movilizadores profesionales y publicistas, u ofrecer un campo lucrativo para actividades empresarias.

En Estados Unidos, en particular, las diversas percepciones se confrontan entre sí a través de procedimientos antagónicos institucionalizados, esperándose que el sostenedor de cada posición la planteará en los términos más enérgicos —generalmente, en un tono de indignación moral y de advertencias de catástrofe—, y que la política surgirá de la capacidad diferencial de convencer, movilizar y vencer la inercia del proceso político. Sin embargo, esa política expresará una serie de transacciones. Ningún contendor logrará la totalidad de los objetivos, y los intereses que prefieren no unirse al debate público influirán en el resultado de las negociaciones entre bastidores.

Algunas consecuencias de esta forma de llegar a la decisión política son la proliferación de reglamentos que se originan de transacciones legislativas; el aumento considerable de la gama de intervenciones de las burocracias gubernamentales, no sólo en el funcionamiento de las empresas sino también en la vida cotidiana; y la proyección de la contienda inicial, a través de los tribunales, en la interpretación de leyes y la asignación de fondos públicos. La multiplicación de normas ambientales coincide con la proliferación de normas que responden a otros problemas y fueron obtenidas utilizando procedimientos similares de promoción

conflictiva y transacción política. Al combinarse chocan cada vez más con un desengaño general con el estado providente normativo en exceso, demasiado costoso e incompetente.

Así, sectores importantes de la opinión pública se ven desgarrados por el dilema entre el disgusto por la degradación ambiental y el temor de peligros futuros muy publicitados, por una parte, y el disgusto por la burocracia y los impuestos por otra. Las empresas industriales y comerciales utilizan hoy este factor en su publicidad, declarándose ambientalistas practicantes, pero insistiendo en los costos de la reglamentación excesiva y la intransigencia de sus oponentes. El procedimiento antagónico de formular políticas ha generado hasta ahora ventajas importantes para la protección ambiental, pero hay indicios de que el exceso de problemas percibidos puede conducir a la parálisis en muchos aspectos de la toma de decisiones: las partes contendientes están en mejor situación para bloquear o diluir las decisiones que favorecen a sus adversarios en vez de promover decisiones coherentes con sus propias percepciones.

Esta manera de formular políticas perpetúa una especie de esquizofrenia en las acciones del gobierno; y pueden introducirse programas costosos que se contradicen directamente entre sí para satisfacer intereses y percepciones diferentes: un organismo público subvenciona el cultivo del tabaco en tanto que otro lanza una intensa propaganda contra el hábito de fumar como causa de cáncer. Además, las campañas antagónicas sólo son eficaces en forma lenta y errática contra los grandes organismos públicos que han vinculado su propio crecimiento a la reproducción de ciertas actividades que ya han llegado al exceso, como ocurre con la construcción de presas por el Cuerpo de Ingenieros del Ejército y la *Tennessee Valley Authority*, o el Programa Federal de Carreteras.<sup>4</sup>

En la medida en que quienes perciben los problemas ambientales sean incapaces de influir en el Estado mediante argumentos o votos, o cuestionar la capacidad del Estado para satis-

facer sus exigencias, pueden recurrir a la acción directa, al *boicot*, a la desobediencia civil o al sabotaje. Sus expectativas en tales tácticas son generalmente ambivalentes. Los participantes podrían tratar de volver imposible la continuación de procesos industriales o la explotación de recursos ambientalmente peligrosos intensificando su acción, pero en general se ocupan más de movilizar un apoyo amplio, y convencer al Estado o a los empresarios, que será más barato desde el punto de vista político y económico satisfacer sus demandas que resistirlas. En los países industrializados las acciones de este tipo se centran actualmente en torno a las instalaciones de energía nuclear y han atraído a minorías considerables de jóvenes, desilusionados con las formas más convencionales de acción política.<sup>5</sup>

La última respuesta a las preocupaciones ambientales de los grupos escépticos acerca de la acción estatal y de la eficacia de las tácticas extralegales consiste en modificar el estilo personal de vida o retirarse del estilo vigente de desarrollo. El retiro puede ser limitado, inspirado por sentimientos de responsabilidad personal para poner en marcha los cambios, o combinado con la participación en diferentes formas de acción política, como los grupos o individuos que tratan de limitar su propio empleo de fuentes energéticas contaminantes y sustituirlas por la energía solar, al margen de los costos comparativos, o que ahorran escrupulosamente materiales de desecho para reaprovecharlos; o puede comprender un esfuerzo sistemático para independizarse del orden económico y político y prepararse para sobrevivir luego de la catástrofe. Durante los últimos años han logrado amplia circulación los manuales que imparten instrucciones para este tipo de preparativos, y algunas sectas religiosas han

<sup>4</sup>Para la TVA, véase Peter Matthiessen, "How to Kill a Valley", en *The New York Review of Books*, XXVII, 1, 7 de febrero de 1980.

<sup>5</sup>Pese a la profusión de percepciones de problemas ambientales algunas amenazas caen en el olvido, ya sea porque el Estado o los medios de comunicación de masas las manipulan, o porque los grupos interesados en el medio ambiente las encuentran tan intratables que prefieren olvidarse. Como señaló Jorge Sábato, durante la campaña militante y creciente contra la energía nuclear, se han desconocido prácticamente las posibilidades mucho más amenazantes de que ocurran accidentes en la producción y transporte de armas nucleares, y en el mayor aporte que hace su fabricación a la acumulación de desechos nucleares.

agregado una dimensión ambiental a su convencimiento de que la condenación está cerca para la mayoría que no se ha convertido.

##### 5. *Percepciones de los programas ambientales en los países periféricos semidesarrollados*

En los países latinoamericanos las percepciones son también muy diversas y las dificultades que se oponen a la formulación de políticas coherentes son formidables, como lo indican los dos ejemplos citados, pero las fuerzas sociales que participan son más restringidas y tienen un peso relativo muy diferente. Hasta ahora, las percepciones que han influido en la política ambiental fueron las de las empresas transnacionales y nacionales, y las de los círculos de economistas, ingenieros, planificadores y demás profesionales que asesoran a los gobiernos y dirigen programas sobre la base de aseverar que poseen conocimientos especializados.

Los medios de comunicación de masas han comenzado a prestar atención al medio ambiente y la opinión pública de la clase media está por lo menos inquieta, incapaz de desconocer la degradación urbana provocada por la búsqueda del consumo modernizado, pero hasta ahora las percepciones públicas distan de la intensidad y combatividad organizada de las existentes en los países centrales.

Las empresas transnacionales pueden tener cierta preocupación por el efecto ambiental de sus actividades debido a sus adaptaciones forzadas en sus países de origen, y considerar conveniente el mantener ese efecto dentro de límites tolerables. Sin embargo, su interés predominante es tal vez preservar tanto como sea posible situaciones de costos bajos y verse libre de reglamentos como los que las coartan en sus países de origen. El número de productos y procesos peligrosos difundidos en los países periféricos luego de prohibirse en sus países de origen demuestra que carecen de aptitudes para el autocontrol ambiental; incluso las empresas nacionales son menos propensas a considerar voluntariamente que el efecto sobre el medio ambiente es un problema al que deben subordinar sus cálculos de rentabilidad.

En los países de rápida urbanización e industrialización como el Brasil, México y Venezuela, la mayor diferenciación de los grupos de

interés y de la opinión pública coincide con una identificación muy rápida de las clases de problemas ambientales que tienen una repercusión particularmente directa y evidente sobre el bienestar de la población, incluidas las partes de la población urbana en condiciones de hacerse oír. En esta situación cabe esperar que los intereses ambientales alcanzarán a una gama más amplia de grupos sociales, para formalizarse finalmente en organizaciones, buscar expresión política y, si no pueden hallar alivio a través de acciones gubernativas, generar violentas protestas extralegales. Esta tendencia se acelerará por la facilidad que existe para copiar interpretaciones, consignas y remedios de grupos con mentalidad similar en los países centrales. El Estado se hallará presionado a actuar en forma irresistible, pero la diversidad de esas presiones inhibirá constantemente la acción. Por un tiempo, como ha ocurrido con relación a otros problemas importantes cabe esperar la realización de encuestas detalladas y la elaboración de planes globales que servirán para demostrar las buenas intenciones mientras se posterga la fijación de prioridades realistas.

¿Cuáles son las posibilidades de despertar una percepción ambiental más amplia y orientada a la formulación de políticas que pueda escapar al dominio de las minorías privilegiadas y controlar los procedimientos antagónicos, las tácticas de los grupos de interés y los embrollos normativos que plagan actualmente a los países centrales industrializados? Esto equivale a preguntar si pueden volverse accesibles estilos alternativos de desarrollo, que reconozcan el imperativo ambiental. En la búsqueda de una respuesta plausible examinemos primero las funciones de los tecnoburócratas, luego las perspectivas de participación popular y, por último, la cuestión de la planificación.

##### 6. *Tecnoburócrata*

El término 'tecnoburócrata', para los fines que nos ocupan, agrupa a especialistas con marcos de referencia ideológicos y disciplinarios muy diferentes, que tienen en común su convicción de que pueden demostrar al Estado cómo obtener el 'desarrollo' sobre la base de teorías correctas y experiencia profesional. El

auge de los tecnoburócratas ha sido un fenómeno relativamente reciente, a medida que se han ampliado en forma simultánea la gama de responsabilidad del Estado y la gama de conocimientos técnicos que se necesitarían. Los tecnoburócratas han aspirado a una función más autónoma e innovadora en la formulación de políticas que los burócratas tradicionales, que basaban sus aspiraciones de autoridad en el dominio de los precedentes, procedimientos y normas. En la medida en que les ha sido posible ellos y a sus patrocinadores políticos, los tecnoburócratas de mayor categoría han separado su condición social y remuneraciones del resto de la administración pública. Era de esperar que cuando el tema del medio ambiente saltara a la palestra los tecnoburócratas ya en funciones procurarían asimilarlo a sus recetas de desarrollo, y que diferentes especializaciones profesionales lo utilizarían para apoyar sus aspiraciones a ocupar un lugar más prominente en las jerarquías tecnoburocráticas.

Las formas como los tecnoburócratas intervienen en política sugieren las hipótesis siguientes:

1) La especialización profesional o disciplinaria y la socialización institucional de los tecnoburócratas determinan en gran parte su capacidad para percibir y asimilar nuevos problemas, o ampliar el 'sistema' de intervenciones que estiman pertinentes para sus recetas de políticas.<sup>6</sup> Cuando salta a la palestra un problema importante como es el del medio ambiente, las diferentes categorías de tecnoburócratas pueden rechazarlo como una desviación peligrosa de la atención de lo que es importante, traspasar la responsabilidad de acción a alguna otra especialización profesional, o redefinir el problema en términos que les permitan

incorporarlo a sus previas atribuciones profesionales o disciplinarias, distorsionando tal vez la realidad durante el proceso. En general, los tecnoburócratas han demostrado poca capacidad para ajustarse a modificaciones importantes en los problemas, o para prever las consecuencias a largo plazo de los estilos de desarrollo nacionales.

2) Los tecnoburócratas suelen suponer que tiene que haber una solución técnica óptima para cada problema y que deben condenarse las resistencias políticas y de otra índole a la aplicación de dicha solución. La racionalidad tecnoburocrática choca continuamente con las racionalidades de los políticos, burócratas administrativos y grupos de interés organizados. A menos que los burócratas obtengan acceso exclusivo a las fuentes de poder autoritario, tales como regímenes militares, sus intervenciones se vuelven ineficaces y ritualistas, como en el caso de gran parte de la planificación formal del desarrollo, o deliberadamente estrechas de enfoque, como en el caso de la mayoría de los proyectos de desarrollo. Al tratar de fortalecer su influencia los tecnoburócratas suelen exagerar la infalibilidad de sus conocimientos especializados y culpan de fracasos y conducta irracional a otros sectores de los sistemas políticos, administrativos y económicos.

3) En general, los tecnoburócratas tienden a las soluciones estandarizadas, de aplicación universal para los problemas y a concebir proyectos en gran escala, de gran densidad de capital y tecnológicamente adelantados. Este sesgo ha apoyado el mito del desarrollo como un proceso uniforme que procede por etapas que pueden deducirse del pasado de los países capitalistas 'desarrollados'. Un buen número de desastres ambientales de envergadura se han originado de las tentativas tecnoburocráticas de estandarizar políticas nacionales e introducir tecnologías adelantadas en gran escala sin tomar en cuenta las condiciones locales o la capacidad real para controlar su ejecución. En el caso de la construcción de presas hidroeléctricas y de riego, en particular, la mera fascinación por el tamaño y el ultramodernismo ha tenido resultados perversos.

4) El mercado de trabajo para los tecnoburócratas se compone de gobiernos, organismos internacionales, instituciones académicas y de

<sup>6</sup>Según una definición muy pertinente, "el medio ambiente se compone de las variables residuales no incorporadas al sistema, y de valores que no han sido considerados pertinentes para las variables del sistema". "El desarrollo ambiental, es la expansión constante de los límites del sistema... La meta es convertir lo 'impensable' en algo que puede ser pensado, y abordar lo que no es práctico mediante nuevas formulaciones y medidas de política". Warren Crowther, *Technological development, development styles and environmental problems*, E/CEPAL/PROY.2/R.35, 1979.

investigación y empresas privadas, siendo cada vez más importantes las empresas transnacionales dentro de este último mercado. Muchos tecnoburócratas, sobre todo los más influyentes, cambian frecuentemente de un sector de empleo a otro. Cabe esperar que la experiencia en estos diferentes sectores de empleo produzca especies diferentes de socialización y percepciones distintas de los problemas del desarrollo y ambientales.

Un artículo reciente ha trazado la evolución de la burocracia y la tecnoburocracia en América Latina en los términos siguientes:

Primero, en el decenio del treinta hasta el del cincuenta hubo una etapa de expansión sostenida del empleo burocrático, estimulada simultáneamente por la creación de nuevas actividades estatales en nombre de la 'modernización' y por las presiones de la clase media en favor del empleo, sobrecargando al Estado con tareas asistenciales que no podía desempeñar con eficiencia, ya que carecía de criterios coherentes en materia de políticas de desarrollo.

Luego, vino una etapa de confianza en la capacidad autónoma del Estado para lograr el desarrollo rápido y conciliar los conflictos sociales mediante la planificación: "...si el Estado adquiere esta autonomía, quienes lo controlan aunque sólo en forma parcial son los funcionarios políticos y técnicos del Estado que no representan directamente los intereses sociales; en otras palabras, la tecnoburocracia cuyo poder comenzó a establecerse en los resquicios de los márgenes de libertad del Estado, hizo posible su mayor diversificación funcional y promovió el tipo de alianzas características del orden político democrático en esta etapa".

Posteriormente, cuando este orden se derumbó bajo la presión de exigencias sobre el Estado incompatibles entre sí y se impusieron los regímenes militares autoritarios, los tecnoburócratas (o tecnoburócratas diferentes, capacitados y socializados en otros ambientes académicos) adquirieron aun mayor confianza en sí mismos. Sostuvieron que "la política carecía de significado o de papel que desempeñar en la era tecnológica. La política correspondía a una era de ensayo y error cuando las soluciones se hallaban mediante aproximaciones sucesivas. En cambio, el Método Científico trajo consigo la era de la planificación racional y la solución

no política de los problemas de la sociedad, eliminando con ello la necesidad de toda suerte de debate público o deliberación colectiva. En la sociedad tecnocrática, los 'especialistas' son quienes deciden en forma 'objetiva', con los medios científicos a su disposición, en el nombre de los altos intereses nacionales y sin tener responsabilidad pública con el pueblo". Con anterioridad, a tecnoburócratas e intelectuales les unía la aspiración de proponer cambios estructurales en las sociedades. Ahora, "los intelectuales y los políticos son los arquetipos de grupos disfuncionales para el estado tecnocrático que requiere la unidad del pueblo".<sup>7</sup>

El análisis precedente supone una definición algo restringida del 'tecnoburócrata'. Para los fines que nos ocupan parece preferible pensar en términos de una lucha por la influencia entre diferentes escuelas de tecnoburócratas 'reformistas' y 'conformistas'. La escuela más conspicua durante la segunda etapa se eclipsó (aunque no en toda América Latina) por la inaplicabilidad de sus recetas de política dentro de las estructuras de poder nacionales existentes, la incapacidad de las alianzas políticas de las que dependía para vencer las contradicciones internas, y la capacidad de las fuerzas externas para impedir o desestabilizar las políticas que reprobaban. En términos más generales, el estilo transnacional de desarrollo en ascenso fue capaz de imponerse sobre los esfuerzos tecnoburocráticos de reformar los estilos nacionales. Sin embargo, la alianza de los tecnoburócratas conformistas con los regímenes militares autoritarios tal vez no represente la última etapa inevitable de la tecnoburocracia.

Aunque todas las hipótesis enumeradas sean correctas, los tecnoburócratas (junto con sus críticos) son agentes indispensables del desarrollo, como quiera que se defina el desarrollo. El Estado, cualesquiera sean las fuerzas que lo controlan, tendrá que continuar luchan-

<sup>7</sup>Jorge Graciarena y Rolando Franco, "Social formations and power structures in Latin America", *Current Sociology*, 26, 1, segundo trimestre de 1978. Véase también Guillermo O'Donnell, "Tensions in the Bureaucratic-Authoritarian State and the Question of Democracy", en David Collier, (ed.) *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton University Press, 1979.

do por plasmar el futuro nacional con la ayuda de expertos que desplegarán sus propias tácticas para mejorar su condición social y autojustificarse. Si se tornan políticamente viables los estilos de desarrollo más compatibles con la justicia social y la mejoría de la calidad de vida, la reasignación de recursos nacionales, la elaboración y puesta en vigor de controles ambientales, la extensión de los servicios públicos a las masas ahora excluidas, y la rectificación de los equilibrios de poder locales y las oportunidades de ganarse la vida exigirán estructuras administrativas y conocimientos técnicos complejos.

El movimiento en favor de estilos de desarrollo alternativos representa de hecho un esfuerzo de algunos tecnoburócratas reformistas por solucionar el 'problema de un exceso de problemas', cuya totalidad exige acciones urgentes, administrativamente complejas y que perturban las expectativas y valores corrientes. Un buen número de ellos optó por variantes de este movimiento como resultado de luchas personales frustrantes para remodelar la política de desarrollo nacional, lo que condujo a su propia exclusión y retiro a organizaciones internacionales, universidades o institutos de investigación. La percepción creciente de amenazas ambientales durante comienzos del decenio de 1970 fortaleció sus argumentos y generó contradicciones más acentuadas de su concepción de auténtico desarrollo con los estilos actuales.

En América Latina, y en otras partes del Tercer Mundo, las iniciativas ambientalistas como aquellas que abogan por la satisfacción de las necesidades básicas, siguen todavía inspiradas en gran parte internacionalmente y conducidas por tecnoburócratas reformistas más interesados en fortalecer la comunicación con los tecnoburócratas nacionales en actividad, mientras éstos continúan más preocupados por evitar toda desviación de la atención puesta en el crecimiento económico, que en movilizar el apoyo masivo. Persiste el sesgo hacia las soluciones planificadas globales estandarizadas para problemas complejos, atenuado por la perplejidad ante la dificultad de relacionar esas soluciones con las sociedades nacionales, fusionadas inextricablemente en el precariamente dominante estilo transnacional de desarrollo. Parece necesario realizar un gran

esfuerzo de autoanálisis para que no se frusten las percepciones actuales de los tecnoburócratas reformistas, como la perspectiva desarrollista del pasado, mediante aprehensiones equivocadas relativas a su capacidad de planificar el curso de los cambios societales conflictivos.

### 7. Participación

En los procesos políticos reales cabe esperar que los tecnoburócratas y los líderes políticos con inclinaciones tecnoburocráticas, sea cual fuere su marco ideológico de referencia, rechazarán el desorden y los obstáculos que oponen a la eficiencia productiva tanto la participación popular autónoma como los extremos doctrinarios a que pueden llevar los esfuerzos de los ideólogos igualitarios y contrarios al mercado para manipular esa participación. Hay ciclos recurrentes de líderes populistas o maoístas que generan desórdenes en nombre de la transformación societal y de líderes tecnoburocráticos que una vez que retoman el control imponen la norma del mercado o de la planificación central socialista, según el orden político en que se encuentren. Las campañas para destronar a los expertos sólo los hacen más intransigentes cuando vuelven a ejercer su influencia.

Sería conveniente poder confiar en que las recetas tecnoburocráticas acarrearían un desarrollo socialmente justo y ambientalmente sólido sin la participación conflictiva de todos los sectores de la sociedad. También sería conveniente que la inevitable tensión entre los criterios tecnoburocráticos y participacionistas pudiera mantenerse dentro de ciertos límites, respetando uno la legitimidad del otro y reconociendo sus propias debilidades. Desde el punto de vista del presente artículo, sin embargo, no puede evitarse la representación conflictiva de intereses percibidos, y debe comprender a los grupos ahora indefensos o preocupados. Si no logran hacerse oír cabe esperar que la política ambiental se estructure mediante negociaciones entre el Estado y las tecnoburocracias transnacionales, teniendo las últimas la ventaja de una mejor información, finalidades más claras, y capacidad de contratar a sus interlocutores y alejarlos del Estado. Cabe suponer entonces que los costos de las políticas ambientales, y de las políticas de desarrollo en general,

recaerán, hasta donde ello es posible sobre quienes no logran hacerse oír y los beneficios favorecerán a otros.

Ninguna política del medio ambiente ni del desarrollo será políticamente neutral en su distribución de los costos y beneficios. En términos generales esta proposición parece demasiado obvia; sin embargo, vale la pena insistir en que la distribución real de costos y beneficios dependerá menos de los fines iniciales manifiestos y las estipulaciones de la política que de su evolución subsiguiente en ambientes sociales y políticos concretos. Mientras haya una distribución desigual del poder y de la capacidad de percibir las oportunidades de acción en beneficio propio, habrá nuevas formas de manipulación que se opondrán continuamente a nuevas formas de intervención estatal. Si los grupos afectados no pueden responder en forma razonablemente vigorosa y bien informada, las propias salvaguardas introducidas para garantizar la equidad pueden desviar los beneficios de la política (al menos, los beneficios en términos de poder y oportunidad de empleos) hacia los tecnoburócratas, abogados y representantes profesionales de grupos de interés. Los desvalidos de América Latina han experimentado desde las Leyes de Indias de la época colonial una serie interminable de medidas ideadas en los centros poder, supuestamente para protegerlos, pero utilizadas para explotarlos.

Para entender mejor las probables vicisitudes de la política y el papel potencial de la participación, un instrumento útil sería la construcción de escenarios sobre la interacción previsible de políticas ambientales alternativas con los estilos de vida y subsistencia de clases y grupos sociales determinados, dentro de las variaciones futuras posibles de los sistemas políticos y económicos nacionales.<sup>8</sup>

<sup>8</sup>Hugh Stretton, en *Capitalism, Socialism and the Environment* (Cambridge University Press, 1976), utiliza en forma muy interesante tales escenarios para diferentes sociedades industrializadas capitalistas y socialistas, demostrando que estilos decisorios diferentes, en cualquiera de estos sistemas, pueden conducir a políticas ambientales con efectos muy diferentes sobre la calidad de la vida. Se necesitan escenarios equivalentes para tipos diferentes de sociedades y sistemas político-económicos del Tercer Mundo.

Un estudio que viene realizando el Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD) ofrece un marco conveniente para reflexionar acerca de la participación en la política ambiental así como otros aspectos de la política de desarrollo. Define la participación como los esfuerzos organizados para incrementar el control sobre los recursos y las instituciones normativas en situaciones sociales dadas, por parte de los grupos y movimientos excluidos hasta ahora de dicho control.<sup>9</sup> Concibe la participación en términos de un *encuentro*, que supone muchos grados y combinaciones de ajuste, negociación y conflicto mutuos entre los excluidos y aquellos elementos de la sociedad que mantienen o fuerzan la exclusión, en términos de *movimientos* y *organizaciones* de participantes, en ciernes; en términos de *biografía* (es decir, la aparición en los individuos de percepción de problemas y prácticas a través de la experiencia); en términos de *proyectos*, *programas*, y *políticas* nacionales que el Estado o los organismos voluntarios dirigen a favor de los grupos excluidos; y en términos de *estructuras e ideologías antiparticipatorias*.

En un buen número de países industrializados las cuestiones ambientales constituyen ahora una de las esferas de mayor participación de la política pública, en la cual la participación toma la forma de procedimientos antagónicos y de movilización competitiva, así como el intento de reformar los estilos personales de vida. Es indudable que la intensidad de la participación está distribuida en forma muy desigual según la clase social y el grado de educación, pero incluso los grupos postergados tienen cierta capacidad para protestar contra las acciones y omisiones ambientales que afectan sus necesidades percibidas.

En la mayoría de América Latina, según la terminología de la encuesta del UNRISD, dominan las estructuras antiparticipatorias y las posiciones ideológicas sobre participación se han vuelto ritualistas o manipuladoras hasta tal punto que parecería absurdo o hipócrita soste-

<sup>9</sup>Andrew Pearse y Matthias Stiefel, *Inquiry into Participation. A Research Approach* (UNRISD/79, c. 14) Ginebra, 1979.

ner que existe participación popular en la política ambiental. Las intervenciones organizadas, precarias e intermitentes, de las masas populares en defensa de sus propios intereses percibidos se concentran generalmente en cuestiones de empleo, acceso a los bienes y servicios esenciales a precios convenientes, vivienda, educación, atención sanitaria, y tenencia de la tierra, y no en el medio ambiente. Su búsqueda de sustento y abrigo, tanto en las zonas rurales como urbanas los fuerza a realizar actividades perjudiciales desde el punto de vista ambiental. Como ha señalado Raúl Prebisch el estilo vigente de desarrollo y la sociedad de consumo privilegiada pueden tolerar la democratización sólo hasta cierto punto, pasado el cual reaccionan excluyendo en forma renovada e intensificada a los estratos cuyas aspiraciones no pueden satisfacer.

No obstante, las percepciones directas de los cambios ambientales adversos aumentan en forma indudable entre los grupos excluidos, ya que estos cambios inciden sobre su sustento, su salud física y su seguridad psicológica. Fenómenos tales como el uso indiscriminado de sustancias químicas peligrosas no pueden ser desconocidos ni siquiera por los extremadamente pobres, que están más expuestos a los alimentos y el agua contaminados, como demuestran los reiterados comunicados de prensa sobre envenenamientos masivos. En algunos casos, las tecnologías que dañan la salud y los medios de sustento se han utilizado deliberadamente en su contra; los propietarios de tierras han obligado a los pequeños agricultores a abandonar los predios que codician para sus planes de expansión fumigando desde el aire con pesticidas. En otros casos, miles de campesinos han sido los peones de estrategias de colonización tecnoburocráticas cambiantes, que han sido abandonados cuando la tierra ya despejada resultaba inadecuada para el cultivo permanente o cuando los organismos públicos decidían apoyar líneas de producción diferentes y empresas 'modernas' en gran escala.

Es probable que amenazas menos tangibles estén grabándose en la conciencia popular a través de la ubicua radio a transistores y de los rumores. No sería demasiado rebuscado imaginar que al combinarse con otras fuentes de inseguridad, faltas de canales más adecuados de

percepción y respuesta organizada, puedan estimular el rechazo masivo de la tecnología y de sus portadores e impulsar nuevos movimientos mesiánicos o xenófobos.

En el mejor de los casos cabe esperar que la participación inicial de los grupos excluidos será defensiva, utilizando toda la capacidad que tengan a través de la evasión, la petición o la violencia para impedir cambios amenazantes y conseguir que los centros de poder los escuchen. Cabe esperar que la mayoría de los tecnoburócratas y casi todos los empresarios condenarán dichas tácticas como miopes y reaccionarias. En vista de sus propios antecedentes de miopía e indiferencia por el efecto de sus actividades sobre la subsistencia y bienestar popular, el surgimiento de una capacidad popular de autodefensa militante contra los expertos parece un requisito indispensable, si bien insuficiente, para la formulación y aplicación de políticas ambientales más ilustradas.

#### 8. *La planificación y la transición entre estilos de desarrollo*

Al examinar la formidable serie de problemas, la heterogeneidad de las fuerzas sociales que los perciben, y la sobrecarga que experimenta el Estado, nuestra atención se vuelve inevitablemente hacia el esquivo ideal de la 'planificación'. Los economistas, sociólogos y otros profesionales que se catalogan como 'planificadores' deben tener una percepción más global que otras escuelas de tecnoburócratas de los procesos ambientales y de otra índole que hacen la variante latinoamericana del capitalismo periférico o del 'estilo transnacional', a la vez tan incontrastable, precaria y antipática. ¿Pueden los planificadores idear medios de manipular el Estado y la sociedad para racionalizar la transición inevitable a estilos diferentes?, ¿pueden prever y mantener dentro de dimensiones manejables los costos ambientales del desarrollo antes de que éstos se impongan en la atención del Estado y de la sociedad?

Dos ensayos recientes ejemplifican las concesiones, diametralmente opuestas, que los especialistas con experiencia en la planificación del desarrollo en América Latina sustentan actualmente acerca del papel potencial de la planificación como medio de generar cam-



bios sociales, aunque tal vez los valores y aspiraciones tras estas dos concepciones sean bastante similares.

Un ensayo, que se ocupa del ecodesarrollo, prescribe una planificación que debería:

a) acomodar sus criterios al ordenamiento específico y diferenciado de los ecosistemas;

b) incorporar las aspiraciones de cada una de las comunidades y, al establecer una estrategia nacional global, vincularla con la planificación determinada por la población de cada ecosistema;

c) formular procedimientos de planificación lo bastante flexibles como para permitir un control constante de parte de la población, para que los organismos de planificación manejen exclusivamente la instrumentalización y compatibilización de las decisiones tomadas por la comunidad y no la reemplacen en el ejercicio del poder.<sup>10</sup>

Estos preceptos son para el futuro, pero suponen bastante fe en el potencial de la planificación para introducir cambios sociales así como una evaluación negativa de las manifestaciones tecnocráticas y centralizadas previas de la planificación. El otro diagnóstico de la planificación se ocupa del pasado reciente, pero entraña consecuencias para el futuro. Según este diagnóstico:

a) los planes a plazo fijo en las condiciones latinoamericanas se han demostrado siempre inaplicables; han influido poco o nada en lo que ha ocurrido;

b) también se ha demostrado inaplicable la concepción de los planificadores como agentes del cambio social orientados por sus propios valores e imágenes de lo que debe ser la sociedad, que se supone son los de la comunidad nacional;

c) los planificadores profesionales, incapaces de actuar con eficacia sobre la realidad, han prestado más atención a las metodologías para la preparación de planes como utopías tecnocráticas. En parte como consecuencia de estas metodologías, con su rigidez y sesgo hacia la evasión de restricciones políticas, los planifi-

cadores no pudieron contribuir con eficacia a la realización de sus propios objetivos, incluso en los pocos casos en que dichos objetivos eran compartidos por las fuerzas dominantes del Estado;

d) entretanto, las fuerzas dominantes sí 'planifican' según su propia percepción de los medios de fortalecer su dominio en la clase de sociedad que desean construir, y escogen en consecuencia los asesores técnicos, llámense o no éstos 'planificadores'. Este tipo de planificación puede proceder en forma práctica sin tomar en cuenta las actividades paralelas de los organismos formales de planificación. Sin embargo, los planificadores que se consideran agentes del cambio social han sido cada vez más excusados, incluso de esta actividad inofensiva y ritualista.<sup>11</sup>

En otras palabras, los tecnoburócratas, conformistas reemplazan a los tecnoburócratas reformistas. Si fuera ésta toda la verdad se desprendería que el mandato de incorporar una dimensión ambiental en la planificación o de planificar un estilo de desarrollo compatible con dicha dimensión promovería simplemente utopías tecnocráticas más complejas e igualmente inaplicables, y alienaría a los planificadores aún más de sus fuentes de empleo. Los gobiernos que han purgado a los planificadores que preconizan cautelosas estrategias de cambio que retengan el control centralizado por parte del Estado no van a abrirles la puerta a los planificadores que desean entregar ese control a las 'comunidades'.

Cabe esperar entonces que las fuerzas dominantes tomen en cuenta la dimensión ambiental sólo en la medida en que perciban amenazas a su propio estilo de desarrollo preferido dentro del horizonte de tiempo que estimen pertinente —por ejemplo, al aproximarse el agotamiento de los recursos naturales clave, costos prohibitivos de la energía, congestión inmanejable e intranquilidad en las ciudades. Buscarán entonces soluciones técnicas para

<sup>10</sup>J. Hurtubia, V. Sánchez, H. Sejenovich y F. Szekely, "Hacia una conceptualización del ecodesarrollo" (PNUMA, Oficina Regional para América Latina), p. 17.

<sup>11</sup>Carlos A. de Mattos, "Plan versus planificación en la experiencia latinoamericana", en *Revista de la CEPAL*, N.º 8, agosto de 1979. El artículo de Graciarena y Franco, ya analizado, comenta también la falta de relación de los 'planificadores' que florecieron durante esta 'segunda etapa' con los políticos y con los 'verdaderos' tecnoburócratas.

aquellos problemas que fortalezcan el control que ejercen mediante la tecnología avanzada y los medios de comunicación de masas, que rindan utilidades en nuevas líneas de producción y permitan transferir los costos a los sectores más débiles de sus propias sociedades o de otras sociedades. Hasta cierto punto esas fuerzas considerarán la degradación ambiental con cierto orgullo, como prueba de que realmente están generando desarrollo y que son lo bastante empecinados como para pagar el precio.

Los autores de los criterios de planificación ya citados no dejan de lado esta dificultad y estiman que hay dos formas posibles de superarla, si bien en una de las cuales, la autonomía parcial del Estado, confían poco o nada evaluando los planes de desarrollo en términos no muy distintos de los de de Mattos. Según ellos los objetivos establecidos en los planes de desarrollo de la mayoría de los países del Tercer Mundo, e incluso las leyes, abarcan la redistribución del ingreso, la protección de los estratos marginalizados, la preservación del medio ambiente y muchos otros desiderata, pero pocos de los objetivos se alcanzan y la mayoría de las leyes se violan o desconocen. Los objetivos y las leyes derivan de la autonomía relativa del Estado y los intereses contradictorios que procura representar; pero los sectores económicamente dominantes se salen generalmente con la suya, ya sea aplicando políticas que corresponden a sus intereses o neutralizando las políticas contrarias.<sup>12</sup>

La autonomía relativa del Estado, de hecho puede reducirse a la autonomía relativa de los planificadores para elaborar planes que no serán ejecutados.

La otra salida es mediante la planificación por y para la 'comunidad'; esta propuesta apunta a algunas de las dificultades centrales aún no resueltas de la búsqueda de estilos alternativos de desarrollo que hemos abordado al examinar la participación.

Primero, ¿qué agentes y procesos generarán ese sistema descentralizado y participativo de la planificación? y ¿cómo? Los preceptos sugieren la necesidad de contar con guardias platónicos o un *deus ex machina* ajeno a las

sociedades nacionales dependientes, estratificadas y complejas. Es difícil que el Estado, por las razones mencionadas, desempeñe este papel; los planificadores profesionales sólo pueden soñar hacerlo. Los preceptos sugieren una utopía tecnocrática oculta tras la utopía participacionista.

Segundo, ¿qué 'comunidad' tomará las decisiones y controlará la planificación? En la mayoría de América Latina, el estilo prevalente de desarrollo ha avanzado bastante como para desintegrar los lazos previos paternalistas oligárquicos; las comunidades locales con intereses y valores comunes percibidos son raras excepciones; y las comunidades nacionales sólo demuestran cohesión contra adversarios externos. La realidad en casi todos los países es casi siempre la imposición de los intereses percibidos de las minorías, que chocan con la apatía o resistencia de la mayoría. Los programas de desarrollo de la comunidad en que se depositaron grandes esperanzas hace algunos años se derrumbaron por cifrar expectativas irreales respecto a la armonía de los intereses dentro de los grupos locales y entre dichos grupos y las fuerzas dominantes en el plano nacional. El llamamiento a la 'comunidad' supone realmente que ya es inminente otro estilo de desarrollo.

Tercero, aunque quepa suponer la viabilidad de un amplio control popular de la formulación de políticas en dichas sociedades, ¿cómo se compatibilizarán las demandas agregadas de los diferentes grupos con el 'ecodesarrollo'? La identificación de la 'comunidad' con la 'ecorrección' introduce más complicaciones. Las ecoregiones están aún por definirse, y tal vez coincidirán sólo por accidente con los límites administrativos determinados en forma histórica y los sentimientos de autoidentificación local. En el mejor de los casos la tarea de la descentralización regional de un país para armonizar los criterios ecológicos, económicos y políticos será conflictiva y compleja, como lo demuestran las vicisitudes de la planificación regional hasta el momento. El problema sería más simple en sociedades predominantemente campesinas muy arraigadas a la tierra y al lugar, pero la mayoría de las sociedades latinoamericanas distan ahora mucho de esa pauta y tal vez jamás retornen a ella. ¿Cómo puede la población de Ciudad de México o San Pablo, o Caracas, con-

<sup>12</sup>J. Hurtubia y otros, *op. cit.*, p. 18.

trolar el proceso decisorio que incide en su ecosistema? ¿Puede tolerarse el crecimiento constante de esas aglomeraciones, y si no cómo puede detenerse? Por mucho que uno desconfie de los expertos y de los centralizadores, muchas de las políticas pertinentes tendrán que ser de índole antintuitiva, de alcance nacional o internacional, y no deseadas, al menos en un comienzo, por la mayoría de la población afectada. Cabe esperar que esta población pueda estar en mejores condiciones para obligar a los planificadores a tomarla en cuenta, pero es difícil suponer que sus decisiones colectivas serán lo bastante coherentes como para restringir a los planificadores a humildes funciones técnicas.

En el mundo real, el fortalecimiento de la capacidad popular de manifestar sus exigencias y la disminución de la distancia intolerablemente grande entre los elevados niveles de consumo y los bajos significará inevitablemente una presión intensificada sobre el medio ambiente debido a la acelerada construcción de viviendas; mayor consumo de energía y agua por habitante; mayor movilidad espacial; mayor adquisición de bienes de consumo no esenciales; y utilización del tiempo libre que consume recursos tales como los viajes motorizados de fines de semana y de vacaciones. El mayor conocimiento popular de los "límites sociales que se oponen al crecimiento"<sup>13</sup> y los cambios graduales de los estilos de vida pueden darse, pero cuando mucho el proceso de ajuste será muy diferente de la visión que tienen las 'comunidades' que toman decisiones ecológicas racionales e imparten instrucciones a sus planificadores.

Esta visión tendrá que desglosarse en un proceso de aprendizaje, que incorpora tanto a los agentes de cambio preparados técnicamente y motivados, como a la propia gente, a través de sus experiencias frustrantes y sus decisiones individuales relativas al empleo de su ingreso, el valor de uso de los productos que los asedian, las ventajas del mantenimiento y el reciclaje comparadas con la acumulación de montañas

de basura, y sobre todo, el uso más creativo y variado de su recurso más precioso, el tiempo.<sup>14</sup>

De todos modos, se necesita una visión global y tal vez algo puede hacerse para reactivar el concepto del planificador como agente del cambio societal y custodio de esta visión. Para ello es necesario examinar la capacidad probable que poseen las fuerzas actualmente dominantes para lograr estrategias no sólo coherentes sino viables a largo plazo. En América Latina, la década de 1970, de esperanzas exageradas y temores de transformaciones revolucionarias, o de crecimiento económico acelerado cada vez más equitativo, dio paso a un período de desaliento o complacencia (según el observador) ante la aparente solidez del capitalismo y el consumismo dependiente respaldado por la fuerza militar. Es evidente que ese sistema de dominación sigue encarando contradicciones y presiones incompatibles que hacen precario su funcionamiento. A semejanza de los países centrales las fuerzas dominantes tendrán que incorporar cada vez más concesiones y medidas correctivas, las que incluyen medidas de protección ambiental, que son contrarias a la lógica del sistema. Los cambios incrementales pueden generar mutaciones importantes del estilo de desarrollo, o las contradicciones pueden generar cambios cualitativos súbitos —posiblemente incluso cambios de las orientaciones consumistas y tecnológicas que requieren gran consumo de energía que hacen tan difícil concebir ahora una política ambiental racional.<sup>15</sup>

El tecnoburócrata planificador o reformista (utilizando los términos como abreviatura de agentes que utilizan instrumentos de disciplinas técnicas o académicas) necesita prestar

<sup>14</sup>Ignacy Sachs, en *Stratégies de l'écodéveloppement*, París, Les Editions Ouvrières, 1980; y *Styles de vie et planification* (CIRED, texto preparado para el proyecto "Demain aujourd'hui: Expérimentation sociale, changement de styles de vie et de développement", 1979), donde se destaca la necesidad de replantear los usos alternativos del tiempo como elemento capital para el surgimiento de estilos de vida compatibles con el ecodesarrollo.

<sup>15</sup>Fundamentar un cambio constructivo en la posibilidad de una crisis inminente parecería insatisfactorio, pero no se percibe otro medio a la vista. Raúl Prebisch en "Hacia una teoría de la transformación", *Revista de la CEPAL*, N.º 10, abril de 1980, parece haber llegado a una conclusión similar.

<sup>13</sup>Fred Hirsch, *Social Limits to Growth*, Cambridge, Mass., A Twentieth Century Fund Study, Harvard University Press, 1976.

mucha atención a las mutaciones que ahora comienzan en los países centrales y evaluar en forma realista las oportunidades así como las limitaciones que acarrearán. Desde este punto de vista, es útil la idea de 'procesos' que se convierten en 'problemas' cuando alguna fuerza social capaz de responder los percibe. Es legítimo que el planificador tenga sus propias percepciones de los procesos y problemas y debe tratar de estar a la vanguardia en la percepción de los problemas, o las mutaciones sociales incipientes, antes de que se impongan a la atención del Estado o se hagan públicos. Esto puede parecer una simple perogrullada, pero la poca visión que revelaron los planificadores (en los países industriales con economía de mercado y centralmente planificada, así como en el Tercer Mundo) durante la década de 1950 y de 1960 respecto a los principales problemas surgidos durante la década de 1970 es notable. Sería mejor que el planificador se cuidara de no exagerar el carácter infalible de la viabilidad política de sus percepciones y respuestas, pero esto no significa que necesite permanecer como un simple proyectista de tendencias vigentes, aumentadas y reformadas, o un agente neutral del poder.

Un problema de la planificación que realmente no puede resolverse es la tensión entre la estandarización, la centralización y la regu-

lación inseparable de los esfuerzos del Estado para 'resolver los problemas', por una parte; y las aspiraciones en materia de experimentación, diversidad, adaptación a las condiciones locales y libertad de elección personal, por otra. La magnitud de los problemas y la índole antintuitiva de alguna de las acciones necesarias como se dijo, suponen que las primeras no pueden rechazarse en forma realista como totalmente negativas. Al mismo tiempo, la tendencia del Estado hacia las soluciones rígidas, caras y estimuladoras de la burocracia generará en forma inevitable apatía o resistencia. Esta tensión, que suele formularse como una tensión entre utopías tecnocráticas y participacionistas no podrá vencerse optando por unas u otras. Es un componente permanente y legítimo de los esfuerzos humanos por alcanzar fines sociales.<sup>16</sup>

<sup>16</sup>Dos artículos anteriores han desarrollado las proposiciones definitivas aquí esbozadas. Véase "Para 'otro desarrollo': requisitos y proposiciones", *Revista de la CEPAL*, N.º 4, segundo semestre de 1977; y "Reinventando el desarrollo: utopías de comités y semillas de cambio reales", en *Revista de la CEPAL*, N.º 7, abril de 1979. La idea de las utopías tecnocráticas y de otra índole que fundamentan la planificación deriva de José Medina Echavarría, *Discurso sobre política y planeación*, México, Siglo XXI Editores, 1972.